

HET GEBRUIK VAN GEWASBESCHERMINGSMIDDELEN: BOER EN BURGER TEGENOVER ELKAAR?

Webinar donderdag 4 juli 2024

Peter Goumans en Sammy Keywani



AANLEIDING

- rechtspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
- zorg over belemmeringen voor de realisatie van woningbouw
- zorg over de gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen voor de volksgezondheid en drinkwatervoorziening
- invloed van aanwending van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden
- kritiek op de toelatingsprocedure van gewasbeschermingsmiddelen
- civiele procedures om de aanwending van gewasbeschermingsmiddelen te verbieden

PROGRAMMA

- gewasbeschermingsmiddelen in het ruimtelijk spoor
- gewasbeschermingsmiddelen in het natuurspoor
- de toelatingsprocedure van gewasbeschermingsmiddelen
- civiele geschillen

Belangrijke actualiteiten

- VNG vraagt in haar brief van 13 mei 2024 duidelijkheid over de vuistregel van 50 meter en de noodzaak van een locatiespecifiek onderzoek.
- Hugo de Jonge in voortgangsrapportage programma woningbouw van 4 juni 2024:

"Spuitzones komen overal voor waar met gewasbeschermingsmiddelen gewerkt mag worden; in ieder geval in Noord-Holland, Limburg, Drenthe en de Betuwe leidt dit mogelijk tot vertraging in de planvorming en de realisatie van woningbouw. Een voorbeeld hiervan is Medemblik. Hier lopen 6 woningbouwprojecten met 439 woningen totaal, waarvan 133 beoogde huizen binnen de 50 meter-zone liggen. Projecten lopen hierdoor mogelijk vertraging op door de tijd die nodig is om een spuitzone te verplaatsen of weg te nemen. BZK is samen met VNG en LNV de casuïstiek aan het verkennen om een beter beeld te krijgen van de knelpunten. Vervolgens zal, in samenspraak met genoemde partijen, gezocht worden naar oplossingsrichtingen."

Belangrijke actualiteiten

- Milieuorganisatie Natuur & Milieu heeft bij de Europese Commissie een klacht over Nederland ingediend over het gebruik van landbouwgif in drinkwater- en natuurgebieden.
- Diverse aangenomen moties die strekken tot:
 - het ontwikkelen van een wetenschappelijk onderbouwd kader voor spuitzonering (nr. 27858-659);
 - het zo veel mogelijk van de markt halen van middelen met de werkzame stof glyfosaat totdat bewezen is dat ze geen gezondheidsrisico vormen (nr. 21501-32-1648);
 - in overleg treden met de sierteeltsector om tot een 50% reductie van chemische gewasbeschermingsmiddelen te komen (nr. 27858-662).
 - Etc.
- Veel spanning rondom verlenging van het gebruik van werkzame middelen.
 - Glyfosaat per 28 november 2023 met 10 jaar verlengd;
 - Exirel en Tracer (kersenteelt) per 2 mei 2024 opnieuw met één jaar verlengd.

RUIMTELIJK SPOOR

AbRS 23 juni 2004 ECLI:NL:RVS:2004:AP3436

- Provinciale toetsingspraktijk met vuistregel dat tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid in de fruitsector in het algemeen een afstand van 50 meter dient te worden aangehouden in verband met het gebruik van bestrijdingsmiddelen
- Onderbouwing: volksgezondheid
- Toepassing vuistregel in het algemeen niet onredelijk
- Maar onderzoek nodig naar bijzondere omstandigheden die noopten tot afwijking van de indicatieve afstand

AbRS 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2044, r.o. 19.4

Hoofdregel: een afstand van 50 meter tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, wordt in het algemeen niet onredelijk geacht.

- Gevoelige functies: functies waar mensen over het algemeen langdurig verblijven.
- Bijvoorbeeld woningen en tuinen, kantoren

Jurisprudentielyn Raad van State

- Geen wettelijke bepalingen over minimaal aan te houden afstanden tussen teeltgronden en nabijgelegen woningen
- Afweging van belangen waarbij de aan te houden afstand tussen gronden waarop gewassen worden verbouwd en nabijgelegen gevoelige functies zodanig dient te worden gekozen dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij het gevoelig object aanwezig is
- Een afstand van 50 meter als spuitvrije zone in het algemeen niet onredelijk
- Die afstand kan worden verkleind met een deugdelijke motivering gebaseerd op een op de locatie toegesneden onderzoek
- Uitzondering als agrarisch gebruik op korte termijn zal wijzigen
- Bestaande situaties met gevoelige functies doen hier niet aan af
- Maximale planologische mogelijkheden voor agrarische bestemming is uitgangspunt

Locatiespecifiek onderzoek

- Standaardformulering (zie o.a. AbRS 6 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2340, r.o. 7.6):
"Uit vaste rechtspraak van de Afdeling volgt dat in het algemeen een afstand van 50 m tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, niet onredelijk wordt geacht. Het is mogelijk die afstand te verkleinen als daaraan een deugdelijke motivering ten grondslag ligt. Deze motivering moet gebaseerd zijn op een zorgvuldig op de locatie toegesneden onderzoek (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:855, onder 7)."
- Wat acht de Raad van State dan voldoende 'zorgvuldig'?
 - De enkele verwijzing in de plantoelichting naar een beukenhaag, natuurstrook, windrichting en spuittechnieken is in ieder geval onvoldoende (AbRS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1973, r.o. 9.2).
- Het gebruik van rekenmodellen is nog weinig succesvol:
 - PRI 2015 → AbRS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:6018.
 - EFSA-model → AbRS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3023.

EFSA-model

Het EFSA-model biedt geen inzicht in:

- de blootstellingsrisico's voor zwangere vrouwen en kinderen jonger dan één jaar;
- de cumulatieve effecten van blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen;
- de eventuele gecombineerde werking tussen gewasbeschermingsmiddelen onderling; en
- het is niet mogelijk om afscherming van drift via een haag of scherm te modelleren.

In de praktijk wordt nog vaak een beroep gedaan op het EFSA-model, echter met weinig success.

- Zie o.a. AbRS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2959; AbRS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4523 en AbRS 17 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1599.

Geen modellen dus, maar wat dan wel?

- Kortere afstand toegestaan op basis van plaatselijke omstandigheden:.
- AbRS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3160
 - 3 meter
 - Treffen van driftreducerende maatregelen
 - Struweelhaag is voldoende
 - In bestemmingsplan Buitengebied was al een afstand van 30 meter tot gevoelige functies voorgeschreven
- AbRS 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:269
 - 20 meter.
 - Beukenhaag biedt voldoende bescherming bij bollenteelt.
- AbRS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4331
 - 17 meter.
 - Lagere bescherming plattelandswoning, driftreducerende technieken Activiteitenbesluit en teeltvrije zone vanwege sloot.
- AbRS 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1263
 - 13 meter.
 - bollenteelt, afschermende werking bebouwing, erfafscheiding en haag en verplichte driftreducerende technieken.

Relevantie bestaande situaties?

- Hoofdregel: geen wettelijke bepalingen over de minimaal aan te houden afstand. Afweging dus in het kader van het omgevingsplan.
 - Zie o.a. Voorzieningenrechter AbRS 2 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4068, r.o. 4.2.
- AbRS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3128, r.o. 13.4:

"Op dit moment staat er in het plangebied al een burgerwoning. De rest van het plangebied wordt gebruikt als tuin en dat gebruik is planologisch ook toegestaan. Dit betekent dat [appellante] in de huidige situatie al wordt beperkt in haar bedrijfsvoering, in die zin dat, als zij gewasbeschermingsmiddelen gebruikt binnen 50 m van het plangebied, zij kan worden geconfronteerd met klachten van de bewoners van de huidige woning."
- Zie ook AbRS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4331.

Relevantie bestaande situaties

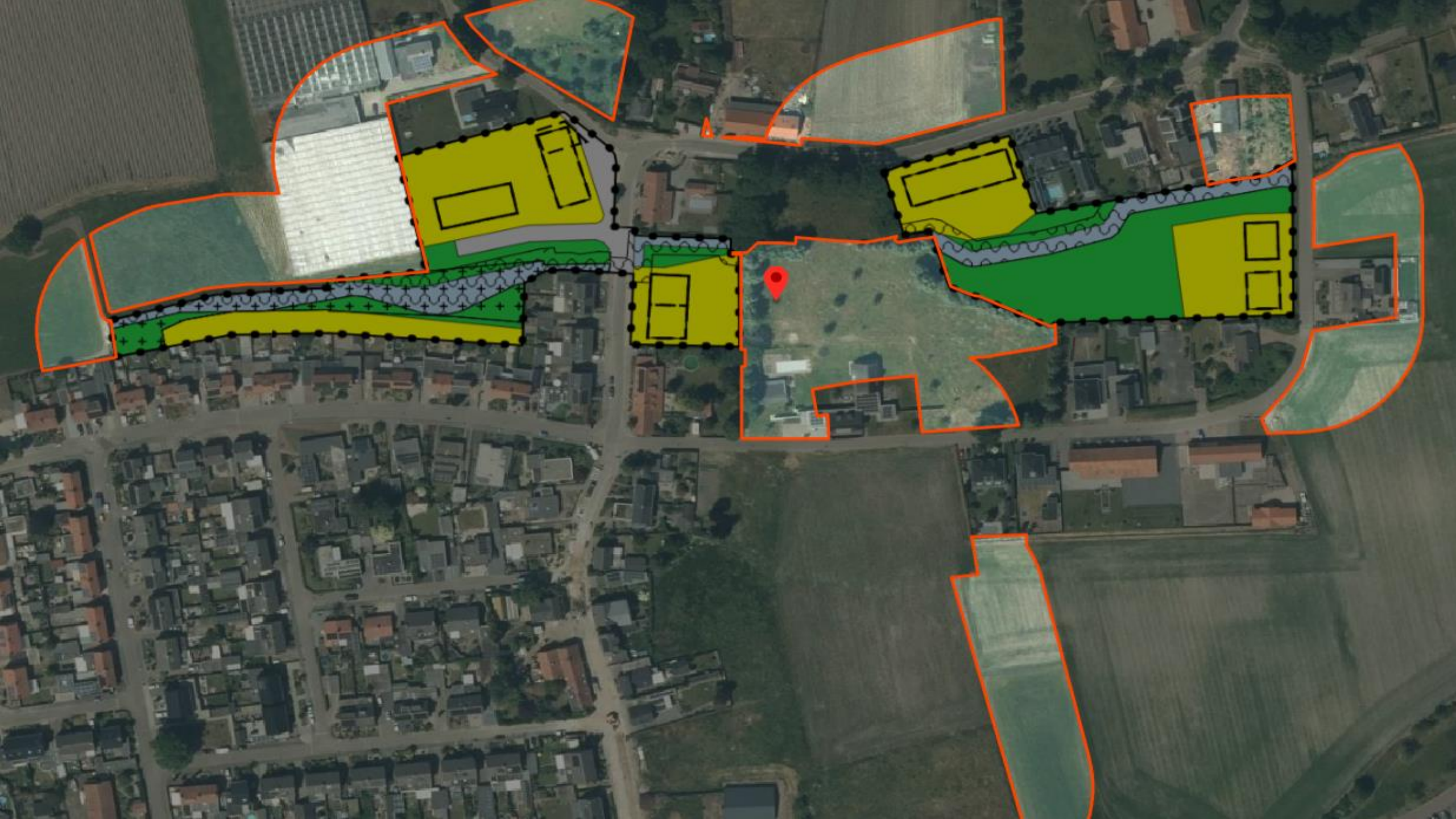
- Ander oordeel in uitspraken van 4 oktober 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3710) en 21 december 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:4730):

"Dat er in de bestaande situatie al gevoelige functies op en dicht bij het perceel aanwezig zijn, betekent niet dat de raad bij de vaststelling van het plan niet meer hoeft te motiveren waarom hij het ruimtelijk aanvaardbaar acht om te voorzien in woningbouw dicht bij een agrarisch perceel. Vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3710."

- Maar dan toch weer:
 - AbRS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:842, r.o. 21, 21.5-21.6.
 - Vz AbRS 28 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2903, r.o. 12 i.c.m. Vz AbRS 12 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1530, r.o. 5.

Overige ontwikkelingen in de (lagere) rechtspraak

- Herbevestiging: soort gewas dat mag worden geteeld (en daarmee de gehanteerde spuittechniek) is relevant voor de breedte van de spuitzone.
 - AbRS 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1263.
- Als een perceel niet geschikt is voor machinale bespuiten kan een lagere spuitzone worden aangehouden.
 - Rb. Overijssel 24 april 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:2225
- Moet er een uitzondering worden gemaakt voor biologische telers (SKAL-certificatie)?
 - Vزر. Rb. Gelderland 29 januari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:412.



Boer tegenover burger?: oplossingsrichtingen

- Via locatiespecifiek onderzoek/feitelijke omstandigheden kleinere spuitzone motiveren
- Functies scheiden door spuitzone of spuitvrije zone (denk aan eerbiedigende werking overgangsrecht: Vz AbRS 13 juni 2024 ECLI:NL:RVS:2024:2490)
- Onder Omgevingswet: gebodsbepaling zonder eerbiedigend overgangsrecht
 - locatiespecifieke afweging
 - rechtszekerheid, evenredigheid en zorgvuldigheid
 - overgangstermijn
 - nadeelcompensatie
 - 1 EP

Natura 2000-toets

- Artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn
- Voorheen geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet natuurbescherming
- artikel 5.1 lid 1 Ow:

"1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

- a. een omgevingsplanactiviteit,*
- b. een rijksmonumentenactiviteit,*
- c. een ontgrondingsactiviteit,*
- d. een stortingsactiviteit op zee,*
- e. een Natura 2000-activiteit,***
- f. een jachtgeweeractiviteit,*
- g. een valkeniersactiviteit,*

tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval."

- Bijlage bij artikel 1.1 Ow bevat definitie van natura 2000-activiteit:

"activiteit, inhoudende het realiseren van een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied;".

Natura 2000-toets

1. Voortoets -> zijn significante gevolgen op voorhand uitgesloten? Geen vergunningplicht
2. Zijn significante effecten niet op voorhand uitgesloten? -> passende beoordeling
 - De passende beoordeling moet de zekerheid geven dat het project de natuurlijke kenmerken van betrokken Natura 2000-gebieden niet aantast

Significante effecten en gewasbeschermingsmiddelen

- Wat kunnen oorzaken zijn van significant negatieve effecten?
- Stikstof, maar bijvoorbeeld ook wateronttrekking
- Kortom: oorzaken zijn niet limitatief
- Mogelijk kunnen ook gewasbeschermingsmiddelen significante negatieve effecten veroorzaken voor Natura 2000-gebieden
- Hoe moet worden bepaald dat gewasbeschermingsmiddelen significante effecten hebben?

Rb. Noord-Nederland (vzr.) 23 januari 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2136

- Afwijzing van een handhavingsverzoek m.b.t. lelieteelt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op ongeveer 215 meter van Natura 2000-gebied
- Verzoek om voorlopige voorziening: staken gebruik van gewasbeschermingsmiddelen vanwege strijd met de Habitatrichtlijn
- Rechtbank (o.a.):
 - Onduidelijk is of dat gebruik van gewasbeschermingsmiddelen aan een passende beoordeling moet worden onderworpen of vergunningplichtig is
 - Zonder een voortoets ontbreekt cruciale inhoudelijke informatie over (de ecologische gevolgen van) de activiteit
 - Verzoekster heeft geen concrete en objectieve informatie heeft ingediend over de door haar gestelde (significante) effecten van de activiteit op het gebied
 - Evenmin heeft verzoekster middels objectieve informatie geconcretiseerd in hoeverre directe bescherming van het gebied tegen de onderhavige activiteit noodzakelijk is ter bescherming van de ecologische waarden van het gebied.

Welke aspecten zijn relevant voor de beoordeling?

- Wat is relevant voor de vraag of gewasbeschermingsmiddelen significante effecten kunnen veroorzaken? O.a. :
 - Type gewasbeschermingsmiddel en de vraag of het relevante habitatype daarvoor (indirect) gevoelig is
 - De omvang van de belasting met gewasbeschermingsmiddelen
 - De staat van het relevante habitatype

Rb. Noord-Nederland 18 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2483

- Afwijzing van een handhavingsverzoek m.b.t. lelieteelt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij een Natura 2000-gebied
- Stelling GS:
 - Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (CTGB) beoordeelt de blootstelling en effect op het milieu. Een middel wordt alleen toelaatbaar geacht wanneer er geen onacceptabele gevolgen zijn voor het milieu, zodat ervan kan worden uitgegaan dat er geen significante gevolgen zijn voor de waternatuur en het grondwater in Natura 2000 gebied.
 - Verder gaat het RIVM in zijn Onderzoek Bestrijdingsmiddelen en Omwonenden (OBO) uit van een maximaal te onderzoeken bereik van 250 meter. Slechts een deel van het Natura 2000-gebied ligt binnen 250 meter
- Rechtbank:
 - De 250 meter is als onderzoeksuitgangspunt genomen, niet gebaseerd op wetenschappelijk inzichten
 - Bovendien blijkt dat bij de controlegroep op ongeveer 500 meter ook restantanten van gewasbeschermingsmiddelen zijn gevonden
 - De enkele stelling van verweerder dat bestrijdingsmiddelen in zijn algemeenheid worden onderzocht door het CTGB is niet voldoende
 - GS hebben geen objectieve gegevens verzameld op grond waarvan kan worden uitgesloten dat er significante effecten zijn
- GS hebben hoger beroep ingesteld

Rb. Overijssel 5 juni 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:2943

- Afwijzing van een handhavingsverzoek m.b.t. lelieteelt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen nabij het Natura 2000-gebied Vecht- en Beneden Reggegebied
- GS:
 - in het beheerplan van het betreffende Natura 2000-gebied is geconcludeerd dat geen significante negatieve gevolgen zijn te verwachten
 - De inhoud van het beheerplan kan niet meer ter discussie worden gesteld, omdat het onherroepelijk is
- Eiseres: gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is niet vergunningsvrij op basis van het beheerplan. GS moet nader onderzoek doen naar het gebruik van gewasbeschermingsplaatsen om aan te tonen dat significante negatieve effecten zijn uitgesloten

Rb. Overijssel 5 juni 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:2943

- Rechtbank: op basis van het beheerplan is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen toegestaan. De rechtbank verwijst naar paragraaf 5.4.12 van het beheerplan:
 - Er is geen sprake van rechtstreekse bespuiting
 - Door verwaaiing of door af- of uitspoeling kan sprake zijn van effecten
 - Bij gebruik van gewasbeschermingsmiddelen moeten driftreducerende maatregelen worden genomen, o.a.:
 - Verlaging spuitboomhoogte
 - Gebruik van driftarme spuitdoppen en kantdoppen
 - Niet spuiten bij harde wind
 - Teeltvrije zone tussen landbouwgewassen en de sloot
 - Op basis hiervan zijn geen significante effecten te verwachten
 - Wanneer uit nieuwe kennis en/of monitoring blijkt dat de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar komen, is de provincie bevoegd om nadere voorwaarden te stellen
- Rechtbank: het beheerplan kan niet ter discussie worden gesteld, omdat het onherroepelijk is. Eiseres had destijds beroep kunnen instellen.
- Tegen deze uitspraak heeft eiseres hoger beroep ingesteld

Referentiesituatie Natura 2000

- Waaraan kan een referentiesituatie worden ontleend?
- Stikstof:
 - natuurvergunning
 - Milieutoestemming op de referentiedatum -> aanwijzingsdatum natura 2000-gebied
- Ratio van een toestemming is of een activiteit rechtmatig plaatsvonden op de referentiedatum (AbRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 en AbRS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874)
- Referentiesituatie kan ook worden ontleend aan algemene regels -> bestemmingsplan

Bemesten

AbRS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874

- Bij bemesten kan de referentiesituatie niet worden ontleend aan een milieutoestemming, omdat deze betrekking heeft op de inrichting en niet op het bemesten van gronden
- Voor bemesten was op de referentiedatum geen individuele toestemming nodig, maar vond het bemesten van gronden plaats op basis van algemene regel
- Namelijk het planologische regime -> o.a. bestemmingsplan
- Conclusie: de referentiesituatie voor bemesten wordt ontleend aan het planologische regime
- Zie verder AbRS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3872, AbRS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3767 & AbRS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1738

Bemesten

AbRS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874

- Stappenplan:

1. Was bemesten op de referentiedatum planologisch gezien toegestaan?
2. Werd op de referentiedatum bemest?
3. Is na de referentiedatum een planologisch regime van kracht geworden waaruit volgt dat bemesten niet langer is toegestaan?
4. Wat is de omvang van de referentiesituatie?



Peter Goumans

p.goumans@hekkelman.nl
024 – 382 83 77



Advocatuur Nijmegen

Oranjesingel 1
6511 NJ Nijmegen
advocatuur@hekkelman.nl
024 - 382 83 84

Notariaat Nijmegen

Oranjesingel 41
6511 NN Nijmegen
notariaat-nijmegen@hekkelman.nl
024 - 382 84 86

Sammy Keywani

s.keywani@hekkelman.nl
024 – 382 83 64



Notariaat Arnhem

Sickeszplein 1
6821 HV Arnhem
notariaat-arnhem@hekkelman.nl
026 - 377 71 11